

**PERAN KEPALA DAERAH DALAM MEMBANGUN DAERAH
(SEBUAH PENGALAMAN DAN PEMBELAJARAN BAIK (*BEST PRACTICES*)
DARI WALIKOTA SURAKARTA)¹**

Oleh :

Rima Vien Permata Hartanto²

ABSTRAK

Throughout the history, the office and presence of regional leader are very strategic. The authority of regional leader always represents two functions, as the instrument of central government and local government. Regional leader is a significant component for the success of national development program and is a managerial figure who determines the effectiveness of local government's goal achievement. Therefore, local governance process is synergistically determined by the role of regional leader; so that the leadership of regional leader within the bureaucracy plays an important role in building strong governance. Surakarta under the leadership of Joko Widodo as the Mayor and FX. Hadi Rudyatmo as the Deputy Mayor is a good model of regional leader that succeed in managing the district of Surakarta. The success is marked by so many achievements and awards received by the district of Surakarta. It means there is something special in the process of governance in Surakarta so that this best practice of successful public policy by The Mayor and Deputy Mayor of Surakarta can be replicated by other cities.

Kata Kunci: Pembangunan Daerah, Peraturan Walikota

¹ Disarikan dari sebagian hasil Penelitian Strategi Nasional tahun pertama 2010

² Lektor pada Prodi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan FKIP UNS

PENDAHULUAN

Terdapat beberapa dasar pemikiran yang melatarbelakangi mengapa kepemimpinan Kepala Daerah penting dan menarik untuk dipelajari. Kedudukan dan keberadaan Kepala Daerah sepanjang sejarah sangat strategis. Sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, masa Proklamasi Kemerdekaan, masa Orde Baru dan era Reformasi saat ini kedudukan dan peran Kepala Daerah sangat penting dan menentukan, meskipun sebutan Kepala Daerah sering berubah-ubah. Kewenangan Kepala Daerah sepanjang sejarah juga selalu menggambarkan dua fungsi, yaitu sebagai alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah.

Pengaturan dalam semua Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah selama ini meletakkan peranan Kepala Daerah sebagai peran kunci, mengingat Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional. Disamping itu pemerintahan daerah merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan nasional atau negara. Efektivitas pemerintahan negara tergantung pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakmampuan Kepala Daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan nasional.

Dari tinjauan organisasi dan manajemen, Kepala Daerah merupakan figur atau manejer yang menentukan

efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan oleh peran yang dimainkan oleh Kepala Daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi dan kapabilitas Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab Kepala Daerah.

Sebagaimana halnya pemimpin organisasi lainnya, Kepala Daerah juga dihadapkan pada berbagai keadaan dan tantangan dalam memimpin organisasi administrasi daerah. Keadaan dan tantangan yang dihadapi oleh Kepala Daerah antara lain bagaimana mewujudkan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sebagai suatu paradigma baru, yang didukung oleh kualitas sumber daya aparatur yang prima, sumber alam dan sumber keuangan serta sarana dan prasarana yang memadai, yang mampu meningkatkan dan mengembangkan kemampuan dan kehidupan masyarakat melalui program dan strategi pelayanan dan pemberdayaan.

Menyadari hal tersebut, Kepala Daerah sebagai pemimpin organisasi administrasi pemerintah daerah dituntut untuk bersikap proaktif dengan mengandalkan kepemimpinan yang berkualitas untuk membangkitkan semangat kerja dari para bawahannya, mampu menggerakkan masyarakat untuk berperan aktif dan berpartisipasi dalam pembangunan serta mampu menjadi kreator, inovator dan fasilitator

dalam rangka efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di daerah.

Sejalan dengan paradigma pemerintahan yang baru, menurut Osborne dan Gabler (dalam J. Kaloh, 2003 : 6), pemerintah dihadapkan pada bergesernya sistem pemerintahan yang digerakkan oleh misi; selain itu pemerintah dituntut untuk memahami dan memusatkan perhatian pada keluaran atau output yang efisien dan bukan kepada masukan (semata-mata pada kenaikan pendapatan daerah) yang dapat mengarah kepada maksimalisasi masukan (input) dibanding maksimalisasi keluaran (output). Lebih lanjut Osborne dan Gabler berpendapat bahwa pemerintah hendaknya berperan seperti dunia usaha yang melihat masyarakat sebagai pelanggan yang harus dilayani sebaik mungkin. Selain itu pemerintah lebih tepat berorientasi pada mekanisme kerja partisipatif dan tim kerja daripada mekanisme kerja hierarkhis.

Paradigma baru pemerintahan tersebut menuntut kegiatan nyata Kepala Daerah yang diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang kreatif (*creative*), inovatif (*innovative*), perintis (*avangarde*), orientasi pelanggan/masyarakat (*people/customer-oriented*), orientasi pelayanan dan pemberdayaan (*service and empowermwnt-oriented*). Konsep yang sedemikian ini menuntut kualitas Kepala Daerah sebagai pemimpin organisasi pemerintah daerah makin tinggi pula, dimana seorang pemimpin tidak cukup hanya mengandalkan intuisi semata, tetapi harus didukung oleh kemampuan intelektual dan keahlian

yang memadai, ketajaman visi serta kemampuan etika dan moral yang beradab. Mengingat beratnya tugas dan tanggung jawab Kepala Daerah, pejabat tersebut harus memenuhi persyaratan kualitas yang cukup berat (Riwokaho, 1998).

Sementara itu, penelitian yang lain juga menemukan bahwa kepemimpinan kepala daerah dalam birokrasi memegang peran yang penting untuk menciptakan *governance* yang kuat. Penelitian yang dilakukan oleh Ambar Teguh Sulistyani (2004) menemukan bahwa dalam birokrasi publik, pemimpin merupakan pemegang peranan yang sangat strategis dalam setiap organisasi termasuk dalam birokrasi publik. Keberhasilan suatu birokrasi publik didalam menjalankan tugas-tugasnya sangat ditentukan kualitas dari pemimpinnya, sehingga kedudukan pemimpin sangat mendominasi setiap aktivitas yang dilakukan. Dalam konteks birokrasi di Indonesia yang sangat paternalistik, dimana staf (bawahan) bekerja selalu tergantung pada pimpinan. Berbagai kajian kepemimpinan pada birokrasi menunjukkan bahwa masih lemahnya kepemimpinan dalam berbagai level atau tingkatan. Tingkat penguasaan kepemimpinan manajerial pada umumnya masih rendah, selain itu kapasitas dan kesadaran pemimpin yang memiliki kewajiban untuk melayani sangat terbatas bahkan tidak sedikit mereka sebaliknya minta dilayani.

METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian kebijakan. Metode yang dipakai adalah Penelitian Partisipatif (*Participatory Research*) dimana

penelitian ini mendudukkan yang diteliti juga menjadi “peneliti”. Lokasi penelitian adalah kota Surakarta, dengan pertimbangan kota ini mempunyai banyak prestasi dan penghargaan di tingkat nasional, sering menjadi penyelenggara event internasional, dan kepala daerah dan wakilnya menjabat dua kali periode dengan perolehan suara lebih dari 90%. Ini menunjukkan bahwa ada yang istimewa dalam penyelenggaraan *governance* di kota Surakarta.

KAJIAN PUSTAKA

1. Kepala Daerah dan Otonomi Daerah

Begitu startegisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, maka seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamis, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan kepemimpinan Kepala Daerah yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah, ditengah-tengah lingkungan strategis yang terus menerus berubah seperti *reinventing government*, akuntabilitas, serta *good governance*.

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, seorang Kepala Daerah dalam mengimplementasikan pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir

dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

James W. Fesler dan AF. Leemans (dalam J. Kaloh, 16) menyatakan bahwa paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrument untuk mencapai tujuan. Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat Daerah dan bukan Otonomi Daerah dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, kewenangan itu harus dikekola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan ini, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan Otonomi Daerah.

2. Kepemimpinan

Kepemimpinan berarti mempengaruhi orang-orang lain untuk mengambil tindakan, dengan berbagai cara, seperti menggunakan otoritas yang terlegitimasi, menciptakan model (menjadi teladan), penetapan sasaran, memberi imbalan dan hukuman, restrukturisasi organisasi, dan mengkomunikasikan sebuah visi. Dengan

demikian, seorang pemimpin dapat dipandang efektif apabila dapat membujuk para pengikutnya untuk meninggalkan kepentingan pribadi mereka demi keberhasilan organisasi. Menurut Burns dalam kepemimpinan dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) elemen dasar, yaitu:

1. Kepemimpinan merupakan suatu konsep relasi (*relation concept*), Pemimpin yang efektif harus mengetahui bagaimana membangkitkan inspirasi dan berelasi dengan para pengikut mereka.
2. Kepemimpinan merupakan suatu proses, artinya proses kepemimpinan lebih dari sekedar menduduki suatu otoritas atau posisi jabatan saja, karena dipandang tidak cukup memadai untuk membuat seseorang menjadi pemimpin, artinya seorang pemimpin harus melakukan sesuatu. Maka untuk menjadi pemimpin seseorang harus dapat mengembangkan motivasi pengikut secara terus menerus dan mengubah perilaku mereka menjadi *responsive*.
3. Kepemimpinan berarti mempengaruhi orang-orang lain untuk mengambil tindakan, artinya seorang pemimpin harus berusaha mempengaruhi pengikutnya dengan berbagai cara, seperti menggunakan otoritas yang terlegitimasi, menciptakan model (menjadi teladan), penetapan sasaran, memberi imbalan dan hukuman, restrukturisasi organisasi, dan mengkomunikasikan sebuah visi. Dengan demikian, seorang

pemimpin dapat dipandang efektif apabila dapat membujuk para pengikutnya untuk meninggalkan kepentingan pribadi mereka demi keberhasilan organisasi (Mochammad Teguh, dkk., 2001:69).

Pendapat lain, menyatakan bahwa kecakapan memimpin mencakup tiga unsur pokok yang mendasarinya, yaitu seseorang pemimpin harus memiliki (1) kemampuan persepsi sosial (*social perception*); (2) kemampuan berpikir abstrak (*ability in abstract thinking*); dan (3) memiliki kestabilan emosi (*emosional stability*). Secara garis besarnya pendekatan teori kepemimpinan dibagi menjadi 3 aliran yaitu:

1. Teori Sifat (*Thrait Theory*)
Berpendangan bahwa seseorang yang dilahirkan sebagai pemimpin karena memiliki sifat-sifat sebagai pemimpin.
2. Teori Prilaku (*Behavior Theory*)
Dilandasi pemikiran bahwa kepemimpinan merupakan interaksi antara pemimpin dan pengikut dan dalam interaksi tersebut pengikutlah yang menganalisis dan mempersepsikan apakah menerima atau menolak pengaruh dari pemimpin. Pendekatan prilaku ini menghasilkan 2 orientasi prilaku pemimpin yaitu pemimpin yang berorientasi pada tugas (*task orientation*) prilaku ini menampilkan gaya kepemimpinan otokratik dan prilaku pemimpin berorientasi pada orang (*people orientation*) prilaku ini menampilkan gaya kepemimpinan demokratis atau partisipatif.

3. Teori Situasional (*Situational Theory*)

Teori yang menjelaskan efektivitas kepemimpinan dalam segala situasi.

Dalam memimpin organisasi, menurut Stones dan Sachs (1995) ada empat hal yang strategis bagi pemimpin, yaitu : memberdayakan anggota organisasi, menciptakan lingkungan pelatihan, mengupayakan agar visi, misi dan nilai-nilai organisasi menjadi milik anggota organisasi dan membuka diri terhadap perkembangan dan mudah menyesuaikan diri dengan perkembangan.

Dari definisi-definisi di atas dan penjelasan mengenai bagaimana kepemimpinan dalam birokrasi dapat ditarik kesimpulan, yaitu masalah kepemimpinan adalah masalah sosial yang di dalamnya terjadi interaksi antara pihak yang memimpin dengan pihak yang dipimpin untuk mencapai tujuan bersama, baik dengan cara mempengaruhi, membujuk, memotivasi dan mengkoordinasi. Dari sini dapat dipahami bahwa tugas utama seorang pemimpin birokrasi dalam menjalankan kepemimpinannya tidak hanya terbatas pada kemampuannya dalam melaksanakan program-program saja, tetapi lebih dari itu yaitu pemimpin harus mampu melibatkan seluruh bawahan dan lapisan organisasinya untuk ikut berperan aktif sehingga mereka mampu memberikan kontribusi yang positif dalam usaha mencapai tujuan diantaranya dalam pelayanan administrasi publik. Selain itu perlu adanya kepemimpinan yang digerakkan oleh visi dan misi organisasi, bukan sebaliknya terbelenggu dengan

mekanisme dan aturan formal semata, tetapi perlu adanya langkah-langkah inovasi maupun pengembangan SDM aparatur yang signifikan.

3. Strategi Komunikasi

Kepemimpinan yang efektif memerlukan dukungan ketrampilan komunikasi yang efektif, terutama komunikasi politik. Komunikasi politik (*political communication*) adalah komunikasi yang melibatkan pesan-pesan politik dan aktor-aktor politik, atau berkaitan dengan kekuasaan, pemerintahan, dan kebijakan pemerintah. Jack Plano mendefinisikan komunikasi politik sebagai penyebaran aksi, makna, atau pesan yang bersangkutan dengan fungsi suatu sistem politik, melibatkan unsur-unsur komunikasi seperti komunikator, pesan, dan lainnya. Robin dan Ring menyatakan komunikasi politik sebagai penyebaran arti, makna atau pesan yang bersangkutan dengan fungsi suatu sistem politik. Komunikasi politik bisa juga dikatakan merupakan proses melakukan ekspresi pendapat, pandangan atau perilaku, baik perorangan maupun kelompok lembaga yang memiliki tujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan mengenai masalah yang berhubungan dengan pemerintah dan pembangunan (Effendy, 1992).

Komunikasi politik mengantarkan setiap lembaga atau pemangku kepentingan untuk menentukan sikap politik dengan berpegang pada kepentingan dan cakupan konsekuensi atas bergulirnya kebijakan tersebut. Nimmo (1989) menyebutkan cakupan komunikasi politik terdiri dari komunikator politik, pesan politik, persuasi politik, media komunikasi

politik, khalayak komunikasi politik dan efek (akibat) komunikasi politik. Lasswell, mengemukakan bahwa komunikasi yang efektif dan sesuai dengan yang diharapkan apabila faktor-faktor kunci dalam komunikasi seperti *sender, encoding, pesan, media, decoding, penerima, respons, feedback* dan gangguannya diperhatikan dengan baik.

Peran komunikasi politik pemangku kepentingan dan kebijakan sangat menentukan pencitraan dari masing-masing kepentingan di mata publik. Proses komunikasi politik yang dilakukan pada akhirnya akan melahirkan kesimpulan politik atau sering disebut sikap politik. (Sanit, 1993). Komunikasi politik akan sukses bila seorang komunikator dapat memproyeksi diri dengan baik ke dalam sudut pandang khalayak atau masyarakat. Hal ini erat kaitannya dengan citra diri komunikator politik untuk menyesuaikan suasana pikirannya dengan alam pikiran khalayak. (Nimmo (1989). Komunikator melaksanakan komunikasinya dengan menempatkan diri pada situasi dan kondisi orang lain dan dilaksanakan atas dasar kesamaan.

Dalam komunikasi politik, dikenal adanya teori Empati dan Homofili. Asumsi dasar teori ini adalah, komunikasi politik akan sukses bila seorang komunikator dapat memproyeksi diri dengan baik ke dalam sudut pandang khalayak atau masyarakat. Hal ini erat kaitannya dengan citra diri komunikator politik untuk menyesuaikan suasana pikirannya dengan alam pikiran khalayak.

Secara sederhana dapat disebutkan bahwa empati adalah

kemampuan untuk menempatkan diri pada situasi dan kondisi orang lain. Berlo memperkenalkan teori yang dikenal dengan nama *influence theory of empathy* (teori penurunan dari penempatan diri dalam diri orang lain), artinya komunikator mengandaikan diri, bagaimana kalau ia berada pada posisi komunikan. Sedangkan homofili dapat digambarkan sebagai suasana dan kondisi kepribadian dan kondisi fisik. Komunikasi yang dilaksanakan atas dasar kesamaan (homofili), akan lebih efektif dan lancar dibanding komunikasi yang dilaksanakan atas dasar ketidaksamaan.

Dan Nimmo mengemukakan beberapa prinsip homofili dalam komunikasi dari hasil risetnya yaitu; *pertama*, orang-orang yang mirip dan sesuai satu sama lain, lebih sering berkomunikasi dibanding dengan orang yang tidak memiliki persamaan sifat dan pandangan. *Kedua*, komunikasi yang lebih efektif terjadi apabila sumber dan penerima adalah homofili karena orang-orang yang mirip cenderung menemukan makna sama dan diakui secara bersama. *Ketiga*, homofili dan komunikasi saling memelihara karena makin banyak komunikasi di antara mereka, makin cenderung dapat berbagi pandangan dan melanjutkan komunikasi.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Pengalaman dan Pembelajaran Baik Dari Kepemimpinan Walikota Surakarta

Dari hasil wawancara dengan para Kepala Dinas, anggota DPRD dan analisis wacana berbagai pemberitaan media, ditemukan bahwa peran kepemimpinan Kepala Daerah (Walikota) sangat menentukan adanya perubahan arah

perencanaan pembangunan kota Surakarta.

Walikota kota Surakarta periode 2005-2010 (dilantik 28 Juli 2005), dan sekarang menjabat kembali Walikota untuk periode 2010-2015 (dilantik 28 Juli 2010), pada awal pemerintahannya mengusung visi “Berseri tanpa Korupsi”, yang mengandung makna mengelola kota yang bersih, sehat, rapi, indah secara jujur tanpa korupsi, dijabarkan dalam misi: (1) mewujudkan iklim kehidupan kota yang kondusif, aman dan damai; (2) mewujudkan pembangunan kota yang adil dan demokratis; (3) meningkatkan kesejahteraan masyarakat kota; (4) meningkatkan eksistensi kota dan dalam tata pergaulan regional, nasional maupun internasional. Visi ini diusung tanpa meninggalkan ikon kota yang sudah pernah dipopulerkan oleh Walikota 2 periode sebelumnya, yaitu Solo Berseri. Apa yang dilakukan Joko Widodo ini menunjukkan adanya prinsip keberlanjutan pembangunan, tidak menonjolkan ego rejim. Prinsip kepemimpinan kolaboratif dari segi ide diaplikasikan.

Pada periode kedua, Joko Widodo (Jokowi), yang berpasangan dengan FX Hadi Rudyatmo, meraih kemenangan fenomenal dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Solo 2010, 26 April lalu. Keduanya meraup suara 90,09 persen. Hal ini menunjukkan kepercayaan masyarakat pada kepemimpinan Walikota pada periode pertama (M. Rodhi, ketua DPRD Surakarta).

Kota Surakarta, lebih dikenal dengan kota Solo, secara demografi melingkupi wilayah Kartasura, Solo Baru, Palur, Colomadu, Baki, Ngemplak; didukung oleh enam kabupaten di

sekitarnya : Sukoharjo, Klaten, Boyolali, Sragen, Karanganyar, dan Wonogiri semakin eksis menjelma sebagai sebuah wilayah terpadu Soloraya. Sebagai kota yang pernah menjadi pusat pemerintahan kerajaan, kota Solo kental dengan nilai-nilai budaya lokal yang mempengaruhi juga daerah sekitarnya.

Joko Widodo sebagai Walikota menyadari pentingnya nilai-nilai lokal untuk menghadapi perkembangan dunia modern dan segala kerentanan kota Solo, dengan mempertahankan kultur adiluhungnya. Beberapa nilai yang sangat sering diintegrasikan dalam kebijakan Walikota adalah nilai-nilai kebersahaan Jawa, dimanifestasikan dalam tatanan kota, yang memberi ruang publik untuk berkumpul, dan menikmati hijaunya kota. Hidup yang tidak *ngoyo* dan senantiasa *andap asor* dimanifestasikan dalam kebijakan penataan pedagang kaki lima (PKL), relokasi penghuni bantaran sungai Bengawan, program renovasi rumah tidak layak huni, terutama dalam fase sosialisasi dan penyepakatan program dengan komunitas.

Salah satu aksi kebijakan kota yang sangat menarik perhatian nasional bahkan internasional adalah keberhasilan pemerintah kota Surakarta menertibkan 5.817 pedagang kaki lima (PKL), tanpa kekerasan. Dari kronologis pelaksanaan penertiban PKL ini, dapat diidentifikasi kunci sukses kebijakan sebagai berikut:

1. Kebijakan didasarkan atas pengenalan kondisi masa lalu dan kondisi eksisting, serta data riil kemauan publik.

Pasca pelantikan menjadi Walikota periode 2005-2010, Walikota

membentuk sebuah tim kecil untuk mensurvey keinginan warga kota Solo dimana mayoritas masyarakat Surakarta menginginkan daerah Banjarsari ditertibkan karena dirasa banyaknya PKL pasca kerusuhan Solo 1998 sudah sangat mengganggu pengguna jalan dan pemandangan kota. Namun demikian Walikota tidak ingin memancing konflik dengan para PKL, karena keinginan sebagian masyarakat Solo yang ingin para PKL dipindahkan dari jalan-jalan dan taman. Dengan mempertimbangkan pengalaman masa lalu dimana Solo sudah dua kali dibakar, yakni pada tahun 1998 dan 1999 karena masyarakat Solo sangat reaksioner dan mudah terbakar emosinya, maka Joko Widodo kemudian memutuskan bahwa para PKL itu harus direlokasi dengan cara yang strategik dan hati-hati. Dengan latar belakang pengalamannya sebagai pengusaha, digunakan strategi “lobi meja makan” untuk berdialog dan mencari kesepahaman dengan para PKL. Targetnya para PKL di daerah Banjarsari, kawasan elite di Solo. Di sana terdapat 989 pedagang yang bergabung dalam 11 paguyuban. Para koordinator paguyuban diundang dan diajak makan di Loji Gandrung, rumah dinas Walikota. Namun pada pertemuan pertama ini hingga pertemuan yang ke 53 tidak ada pembicaraan mengenai relokasi, tetapi hanya makan bersama dan bersilaturahmi kepada para PKL. Baru pada jamuan ke-54, dimana saat itu semua PKL yang hendak dipindahkan hadir, Walikota

mengutarakan niatnya untuk merelokasi mereka. Ketika hal itu diungkapkan, tidak ada satu pedagang pun yang menolak. Mereka setuju dengan kebijakan yang diambil Walikota, sepanjang mereka mendapatkan tempat yang baru untuk berdagang. Walikota berjanji akan memberikan lokasi baru.

2. Digerakkan oleh visi

Visi Walikota untuk mengangkat status PKL menjadi saudagar, hal ini dipengaruhi oleh latar belakang Walikota sebagai pengusaha, membentuk perspektifnya atas PKL sebagai potensi ekonomi rakyat. Visi lain adalah menjadikan Solo layaknya Singapura, sebuah kota yang bersinar dengan wisata belanjanya. Karena itu ketertiban, kebersihan dan keindahan kota menjadi kunci utama. Perspektif ini mempengaruhi cara yang ditempuh Walikota untuk mengeksekusi kebijakan yang ditempuh untuk mewujudkan visi tersebut.

3. Kebijakan berlandaskan nilai (*based value system*).

a. Kebijakan ini menggunakan nilai lokal: “*nguwongke uwong*” artinya menempatkan para PKL sebagai manusia yang mempunyai hak-hak dasar sebagai warga; hak hidup dan berusaha. Menurut Walikota, tugas pemerintah memberi ruang kepada pedagang kecil untuk maju, bukan menggusur mereka. “Pemimpin yang baik adalah yang mengikuti keinginan orang yang dipimpinnya”. Sebelum direlokasi, para pedagang diajak berdialog hingga 54 kali pertemuan, selama tujuh bulan dengan mengajak para PKL makan

bersama dan dialog. Metode dialog ini oleh Walikota disebut sebagai “pendekatan Jawa”, yaitu “*rebug bareng*” (berdialog bersama).

b. Nilai ideologis, diambil dari konsep *Ideological State Apparatus* yaitu aparat negara yang menjalankan fungsinya melalui ideologi-ideologi tertentu. Bukan menggunakan *represif State Apparatus*. Dalam hal ini nilai ideologisnya adalah pemberdayaan ekonomi kerakyatan (*wong cilik*) supaya bisa berkontribusi lebih besar untuk negara.

4. Strategi Komunikasi politik untuk menguatkan partisipasi masyarakat sasaran.

Dalam mempersiapkan implementasi kebijakan penataan kota, Walikota menggunakan pendekatan *empathy* dan homofili, yaitu menempatkan diri pada situasi dan kondisi orang lain, dan menciptakan situasi kesamaan posisi. Ini terwujud dalam cara Walikota mengajak makan bersama dan dialog para PKL, yang bersuara vokal didatangi langsung untuk diketahui keinginan mereka seperti apa. Tempat dialog mulai dari warung kecil (wedangan), pinggir jalan, lokasi PKL Banjarsari, hingga di Loji Gandrung (rumah dinas Walikota). Ketika komunikasi sudah terjalin, konsep penataan PKL disusun Pemerintah Kota (Pemkot) Solo dan disosialisasikan kepada pedagang. Proses berlanjut dengan perencanaan pembangunan, pelaksanaan, baru relokasi.

Saat relokasi dilakukan, Joko Widodo menggelar arak-arakan sepanjang

jalan menuju Pasar Klitikan dengan iringan musik “*klenengan*” khas Solo. Dalam acara tersebut dihadirkan Prajurit Keraton agar timbul rasa kebanggaan pada diri para PKL. Faktanya, para PKL sangat *legowo* saat pindah lokasi ke tempat yang baru. Konsumsi dan perlengkapan arak-arakan dibiayai sendiri oleh para PKL. Ini jarang terjadi di daerah lain yang biasanya relokasi selalu bersinggungan dengan kekerasan. Sebanyak 989 PKL dipindah tanpa gejolak, bahkan secara antusias para PKL itu mendukung program pemerintah dengan sukacita.

Penataan PKL hanya salah satu contoh keberhasilan kota Surakarta. Kinerja penataan kota yang lain antara lain:

1. Sejumlah area di kota itu bebas PKL, seperti Stadion Manahan dan Jalan Slamet Riyadi. Bahkan, di Jalan Slamet Riyadi, pedagang makanan diberi gerobak seragam untuk mendukung *city walk* (kawasan khusus pejalan kaki).
2. *Branding* untuk kota Solo dilakukan dengan menyetujui moto “*Solo: The Spirit of Java*”. Spririt ini juga untuk mendongkrak skala ekonomi kabupaten *hinterland* yaitu Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, Klaten (Sobosukowonosraten)
3. Penataan pedagang pasar tradisional. Hasilnya, pendapatan asli daerah (PAD) dari pasar yang semula Rp 7 miliar naik menjadi Rp 12 miliar. Agar pasar tradisional unggul, selain menata fisik bangunan, Walikota berusaha mengubah pola pelayanan dan

- perilaku pedagang. *"Kesan pasar kotor dan jorok harus diubah jadi bersih dan higienis"*
4. Membuat *city walk* di Jalan Slamet Riyadi, kawasan Ngarsapura di depan Pura Mangkunegaran, penataan taman-taman kota dan bantaran sungai untuk memberi kenyamanan pelancong, kesegaran psikologis warga, dan ujungnya mendongkrak skala ekonomi kota.
 5. Untuk mempertahankan budaya Jawa, ditetapkan kebijakan penggunaan aksara Jawa untuk papan nama kantor pemerintahan, sekolah, dan pusat perbelanjaan. Pada HUT Ke-263 Kota Solo, 17 Februari 2008, Walikota meresmikan penggunaan aksara Jawa itu. Kebijakan ini terkait dengan konsep pembangunan "Solo Masa Depan adalah Solo Masa Lalu", bertujuan untuk mengubah Solo menjadi "kota yang berkarakter". Sebagai salah satu kebijakan *branding* Walikota mengajukan Surakarta untuk menjadi anggota Organisasi Kota-kota Warisan Dunia dan diterima pada tahun 2006.
 6. Dunia pariwisata di Solo meningkat perkembangannya. Sejumlah potensi penggerak perekonomian rakyat yang lama meredup, seperti kerajinan batik tumbuh dengan pesat. Salah satu kluster yang menonjol perkembangannya adalah kampung Batik Laweyan. Batik berkembang tidak hanya media kain, tetapi juga media kayu, dan lainnya. Semua perkembangan ini terkait dengan pencitraan kota.
 7. Keberpihakan pada rakyat kecil dan *pro poor*
Kebijakan pro ekonomi kerakyatan dan *pro poor* ditunjukkan dalam program-program andalan berikut:
 - Keberpihakan Walikota untuk orang miskin di bidang kesehatan ditunjukkan dengan mengeluarkan instruksi kepada rumah sakit di seluruh kota Solo agar bersedia membantu masyarakat miskin yang sakit dengan tidak memberatkan biaya pengobatan mereka, dan menekankan bahwa bagi rumah sakit yang tidak bersedia mengikuti instruksi ini akan dicabut IMB-nya. Kebijakan ini menunjukkan Walikota tidak terkooptasi, kolusi atau tunduk kepada pengusaha dalam menjalankan kepemimpinannya. Menyangkut fasilitas pelayanan Asuransi Kesehatan untuk Keluarga Miskin (Askeskin) yang tak mencakup semua warga, ia meluncurkan program Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Solo (PKMS) pada Januari 2008. Jadilah, setiap warga Solo di luar pemegang Askeskin, Askes, dan asuransi kesehatan lain bisa mendapat kartu PKMS yang memberi pelayanan kesehatan seperti Askeskin dengan biaya dari APBD.
 - Di bidang pendidikan, Walikota merencanakan dan melaksanakan program sekolah gratis, dan beasiswa pelayanan pendidikan (sekolah plus). Dalam bidang pendidikan, Walikota juga membangun Taman Cerdas bagi anak-anak tak mampu untuk mengakses perpustakaan dan komputer.

- Di bidang perumahan dan pemukiman direncanakan dan dilaksanakan secara bertahap program renovasi rumah tak layak huni (RTLH), sekaligus pengembangan ekonominya melalui permodalan usaha dan pelatihan.

Kunci keberhasilan pengelolaan kota ini yaitu:

1. Kebijakan didasarkan atas pengenalan kondisi masa lalu dan kondisi eksisting, serta data riil kemauan publik.

Pemerintah kota Surakarta di bawah Walikota Joko Wi memperhatikan kebijakan yang telah diambil pemerintah sebelumnya untuk menjaga keberlanjutan pengembangan kota dan mengurangi inefisiensi. Misalnya, visi Berseri tanpa Korupsi, melanjutkan visi kota yang sudah diletakkan dasarnya 2 periode sebelumnya, tetapi masih harus disempurnakan. Visi Solo kota berbudaya, sudah disepakati dalam dokumen perencanaan jangka panjang, digali lagi supaya dapat diimplementasikan pada masa pemerintahan Joko Wi. Tindakan ini dari segi manajemen pembangunan dapat mengurangi inefisiensi penggunaan sumber daya dan meningkatkan kemampuan untuk akselerasi pencapaian tujuan pembangunan, serta menjamin adanya sustainability penggunaan sumber daya.

2. Digerakkan oleh visi

Visi menjadi titik pancang kebijakan pengembangan kota. Visi dipancarkan terutama untuk tiap bidang yang krusial memiliki *spread effect* atau *multiflier effect* besar.

Sebagai contoh: di bidang budaya dan tata kota memiliki visi “Solo Masa Depan adalah Solo Masa Lalu”, sehingga tempat-tempat ikon kota dihidupkan kembali sebagai pusat berkumpulnya publik, dikemas dalam model perekonomian sesuai perkembangan jaman. Misalnya berdirinya pasar Ngarsopuro, dibangunnya *City Walk* yang menghubungkan dua pusat keraton masa lalu. Di bidang ekonomi, ada visi “PKL menjadi Saudagar”, ini menjadi arah bagi pengembangan ekonomi kerakyatan, mengingat Surakarta adalah kota jasa dan perdagangan. Di bidang kerjasama antar daerah dikembangkan visi “*Solo Spirit of Java*” artinya Solo (Surakarta) menjadi kota simpul pengembangan produk dan potensi yang dimiliki kabupaten disekitarnya, sehingga dapat memperkuat kungsi pengembangan potensi ekonomi daerah.

3. Kebijakan berlandaskan nilai (*based value system*)

Nilai yang digunakan adalah memadukan nilai global/internasional dengan nilai budaya lokal. Nilai global dalam hal visioner penataan fungsi kota yang mengedepankan hak publik untuk menikmati ruang publik, orientasi ekonomi perdagangan yang kompetitif dan memuaskan pengguna/pelanggan, memfasilitasi investor, dan menjadi anggota masyarakat dunia (misalnya Organisasi Kota-kota Warisan Dunia) untuk meningkatkan kapasitas kota dalam relasi internasional.

Kontekstualisasi nilai budaya artinya suatu upaya yang dimaksudkan agar tata nilai budaya terumuskan secara eksplisit dan sistematis sehingga dapat dijadikan acuan dan sumber inspirasi bagi penyusunan strategi dan kebijakan pembangunan kebudayaan. Secara mendasar, suatu tata nilai menyangkut hal-hal yang sakral dan yang profan (ranah religio-spiritual), kebenaran dan ketidakbenaran (ranah logika dan ilmu pengetahuan), kebaikan dan keburukan atau kejahatan (ranah etika), keindahan dan ketidakindahan (ranah estetika), dan kepatutan atau kesopanan dan ketidakpatutan atau ketidaksopanan (ranah etiket). Nilai-nilai dasar tersebut terurai dalam nilai-nilai yang terkandung dalam berbagai aspek kehidupan, yakni: (1) nilai religio-spiritual, (2) nilai moral, (3) nilai kemasyarakatan, (4) nilai adat dan tradisi, (5) nilai pendidikan dan pengetahuan, (6) nilai penataan ruang dan arsitektur, (7) nilai mata pencaharian, (8) nilai kesenian, (9) nilai bahasa, (10) nilai benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya, (11) nilai kepemimpinan dan pemerintahan, (12) nilai kejuangan dan kebangsaan, dan (13) nilai semangat.

Sistem nilai yang dijadikan kiblat (orientasi), acuan (referensi), inspirasi, dan sumber pedoman bagi perilaku budaya dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan budaya masyarakat

Nilai-nilai lokal yang digunakan oleh pemerintah kota Surakarta dalam kebijakan-kebijakan penting dan

rawan konflik, sebagai contoh kebersamaan dalam *rembug* (dialog atau musyawarah), *andap asor* (rendah hati untuk turun ke bawah), *nguwongke uwong* (menghargai rakyat kecil sebagai *citizen* yang berhak atas perlakuan adil).

4. Strategi komunikasi politik untuk menguatkan partisipasi masyarakat sasaran

Komunikasi menggunakan nilai lokal *andap asor*, artinya pemimpin mau merendahkan diri untuk menjangkau semua kelompok sasaran, terutama kelompok yang kontra atau dianggap rawan. Metode yang digunakan adalah mengundang kelompok-kelompok rawan datang dan berdiskusi dalam perjamuan di rumah dinas Walikota, atau Walikota dan Wawali mendatangi langsung ke kelompok-kelompok ini. Kelompok yang dijangkau dengan berbagai media komunikasi, termasuk kelompok *cyber*. Pemerintah kota Surakarta mempunyai kegiatan pertemuan dengan para *blogger* untuk mengkomunikasikan kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan pemerintah kota Surakarta sehingga termasuk rangkaian kebijakan kota.

5. Konsistensi dalam visi, misi, dan strategi untuk perencanaan pembangunan kota

Visi yang diusung adalah Berseri tanpa korupsi. Semua program diarahkan pada tata kota yang kondusif untuk pengembangan ekonomi dan budaya kota. Keputusan kebijakan dilandasi pada visi dan misinya, mulai dari

perencanaan, implementasi dan pengendalian.

a. *Perencanaan* dilakukan dengan partisipasi kepada kelompok sasaran, misalnya mengundang dialog, mendatangi lokasi langsung untuk berdialog dengan warga. Untuk mengetahui langsung problem pada masyarakat, Jokowi, Rudy, dan para kepala dinas setiap Jumat pagi (dua minggu sekali) bersepeda berkeliling kampung (*mider-praja*). Juga semakin melibatkan partisipasi warga dalam pengambilan kebijakan publik, dan memantapkan Solo sebagai kota seni budaya, olahraga dan pariwisata.

b. *Pelaksanaan* kebijakan menggunakan manajemen integritas dan sinergitas. Walikota menciptakan istilah “manajemen keroyokan”, artinya suatu proyek dikerjakan bersama-sama lintas SKPD sesuai tugas dan fungsinya dengan tujuan untuk efisiensi, keterpaduan dan kohesifitas pembangunan.

c. *Pengendalian dan evaluasi* menggunakan berbagai media, mulai dari sms sampai *open house* di rumah dinas Walikota. *Feedback* masyarakat di sms 0817441111 (Walikota), 0817442222 (Wawali) per hari bisa 20 an sms, dan dikelola oleh Dinas Komunikasi dan Informasi, untuk disampaikan kepada Walikota dan Wakil Walikota. Reaksi Walikota dan Wawali selama ini segera merespons permasalahan dengan cara

memanggil SKPD terkait, atau meninjau langsung lapangan. Cara Walikota meninjau lapangan selain secara formal yang disebut *mider projo dengan* (keliling daerah meninjau langsung lokasi dengan SKPD), juga menggunakan pendekatan informal yaitu *Jajah praja milang kori*. Ini program pribadi Walikota dan Wawali untuk memeriksa ke warga langsung, tanpa ada batasan waktu, sampai tengah malam, atau bahkan di hari libur.

6. Inovasi cara berpikir untuk pengembangan kota.

Pemerintah kota Surakarta mengembangkan 4 cara berpikir, yaitu:

a. *From top down to partnership/participatory*

Prinsip ini berarti menekankan partisipasi *stakeholder* dibandingkan perintah dari pemerintah saja. Ini dibuktikan dengan keberhasilan program yang menyangkut kehidupan langsung masyarakat, seperti PKL, Perumahan Tak Layak Huni, Relokasi dan Renovasi, Kelurahan Layak anak dengan taman cerdasnya.

b. *From bureaucratic style to entrepreneurial mindset*

Cara berpikir ini menekankan pola berpikir kreatif diantara para SKPD dan pro aktif mengembangkan kerjasama dengan pihak swasta dan masyarakat.

c. *From procedural attitude to end-result oriented*

Perubahan dari cara berpikir yang lambat dan berbelit, kepada pola pikir yang responsif terhadap

peluang dan berorientasi pada hasil dan kemanfaatan yang diterima masyarakat.

d. From partial handling to integrative solution

Perubahan dari cara berpikir yang sektoral, parsial, kepada pemikiran yang komprehensif, sinergis.

Manajemen pengembangan kota didasarkan atas manajemen:

a. Manajemen “*Product*”

Menghasilkan produk yang unggul, dan kompetitif.

b. Manajemen “*Brand*”

Mengelola hasil/produk kota yang mencerminkan karakter kota.

c. Manajemen “*Customer*”

Membuat orang ingin kembali ke kota Surakarta untuk membelanjakan uangnya. Hal yang dibangun adalah bagaimana memberikan kenyamanan pada orang datang ke kota Surakarta, mulai dari pelayanan publiknya, transportasi, penginapan, kuliner, dan keramahan masyarakatnya.

Manajemen ini dilakukan secara sinergis antar sektor dan antar *stakeholder*. Konsep lokal yang diyakini untuk mengelola kota ini adalah “*saiyeg saekopraja*”, yaitu bersama-sama mengelola Kota, bukan hanya dari Walikota atau pemerintah, tetapi kota ini adalah milik bersama rakyat Surakarta.

Menurut informasi dari Kepala SKPD, gaya kepemimpinan Walikota menggunakan prinsip-prinsip nilai lokal, aspek kepemimpinan hirarkhis dalam jenjang yang bisa dipahami sebagai *sanepa narendra, semu mantra, esem bupati, dupak bujang*. Artinya, sebagai pemimpin Walikota memberikan visi

kepada Kepala Dinas dan diharapkan Kepala Dinas mampu menterjemahkan sesuai tugas fungsinya, dengan tetap memiliki ruang kreatifitasnya. Selama menterjemahkan visi ini dilakukan mekanisme monitoring dan pengendalian, apabila belum sesuai dengan yang dikehendaki, maka ada mekanisme koreksi. Dalam mekanisme ini Kepala Dinas dikondisikan mampu menterjemahkan ke dalam bentuk teknis kepada pejabat dibawahnya. Demikian manajemen berjenjang dalam menterjemahkan visi dan misi dilakukan. Ada ruang kebebasan, tetapi ada batas koreksi.

KESIMPULAN

Kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan daerah sangatlah penting karena peran kepemimpinan Kepala Daerah (Walikota) sangat menentukan adanya perubahan arah perencanaan pembangunan daerah (kota). Kepemimpinan Kepala Daerah dalam birokrasi juga memegang peran yang penting untuk menciptakan *governance* yang kuat. Berkaitan dengan hal tersebut, Kota Surakarta (Solo) telah mendapatkan beragam penghargaan yang menunjukkan pengakuan dunia atas prestasi Kota Surakarta (Solo). Salah satu faktor yang menentukan keberhasilan Kota Surakarta (Solo) adalah peran kepemimpinan Walikota dan Wakil Walikota (Ir. Joko Widodo dan FX. Hadi Rudyatmo). Ada 6 (enam) kunci keberhasilan Walikota dan Wawali Surakarta (Solo) dalam pengelolaan kota, yaitu : **(1) Kebijakan didasarkan atas pengenalan kondisi masa lalu dan kondisi eksisting, serta data riil kemauan publik, (2) Digerakkan oleh**

visi, (3) Kebijakan berlandaskan nilai (*based value system*), (4) Strategi komunikasi politik untuk menguatkan partisipasi masyarakat sasaran, (5) Konsistensi dalam visi, misi, dan strategi untuk perencanaan pembangunan kota, (6) Inovasi cara berpikir untuk pengembangan kota. Praktik baik (*best practices*) dari Kota Surakarta (Solo) ini diharapkan dapat digunakan oleh pemerintah daerah di luar Kota Solo dengan menyesuaikan konteks lokal masing-masing daerah, sesuai kondisi daerah dan dinamika sosial masyarakatnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ambar Teguh Sulistiyani. 2004. Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia. Yogyakarta : Gava Media.
- Arbi Sanit. 1993. *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Dan Nimmo. 1989. *Komunikasi Politik : Komunikator, Pesan dan Media*. Bandung: CV Remadja Karya.
- Effendy, Onong Uchjana. 1992. *Ilmu Komunikasi Politik : Teori dan Praktek*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Joseph Riwokaho. 1988. Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Jakarta : Rajawali.
- J. Kaloh. 2003. Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Stone and Sachs. 1995. *The High-Value Manager*. New York : American Management Association.